

# Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:4



Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:4

## Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen



Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN PDF: 978-952-263-450-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Teija Metsänperä

Helsinki 2017

## Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		31.1.2017
Tekijät	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan uuden viraston perustaminen -työryhmä		
Julkaisun nimi	Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:4		
Diaarinumero	35/040/2015	Teema	koulutus
ISBN PDF	978-952-263-450-4	ISSN PDF	1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-450-4		
Sivumäärä	36	Kieli	suomi
Asiasanat	virastorakenne, Opetushallitus, Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 16.10.2015 työryhmän valmistelemaan toimialalle perustettavan uuden viraston perustaminen siten, että virasto voi aloittaa toimintansa 1.1.2017. Laki Opetushallituksesta (564/2016) annettiin 29.6.2016 ja tuli voimaan 1.1.2017. Opetus- ja kulttuuriministeriö täydensi työryhmän toimeksiantoa 11.5.2016 siten, että sen tehtäväksi tuli valmistella Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittäminen uuden viraston yhteyteen 1.1.2018.</p> <p>Työryhmä on laatinut ehdotuksensa pitäen lähtökohtana KEHU- ja VIRSU-hankkeissa omaksuttuja kehittämisperiaatteita. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että esitettävän hallintovirastomallin tulee mahdollistaa riittävien synergiahyötyjen syntyminen ja samanaikaisesti turvata Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnallinen riippumattomuus.</p> <p>Työryhmä esittää, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirretään Opetushallituksen yhteyteen siten, että niistä muodostetaan Opetushallituksen organisaatiossa erillisyyksiköitä.</p> <p>Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian toiminnasta säädettäisiin edelleen niitä koskevassa erillislainsäädännössä.</p> <p>Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja sen yhteydessä toimivat Arviointineuvosto ja Korkeakoulujen arviointijaosto sekä Ylioppilastutkintolautakunta ja lautakunnan kanslia hoitaisivat edelleen nykyiset tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina ja päättäisivät koulutuksen arvioinnin toteuttamisesta ja ylioppilastutkinnon järjestämisestä lainsäädännön ja arvioinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisesti.</p> <p>Erillisyyksiköiden toiminnan edellyttämät hallinto- ja tukipalvelut hoidettaisiin keskitetysti Opetushallituksessa.</p> <p>Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan määrärahat olisivat uudella valtion talousarvion momentilla vuoden 2018 talousarviossa. Momentin nimeksi tulisi ”Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot”.</p> <p>Työryhmän esitykseen sisältyy kaksi eriävää mielipidettä.</p>			
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet		31.1.2017
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för grundandet av ett nytt ämbetsverk på ministeriets förvaltningsområde		
<b>Publikationens titel</b>	Annektering av Nationella centret för utbildningsutvärdering samt Studentexamensnämnden till Utbildningsstyrelsen		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:4		
<b>Diarienummer</b>	35/040/2015	<b>Tema</b>	utbildning
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-450-4	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>URN-adress</b>	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-450-4		
<b>Sidantal</b>	36	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	ämbetsverksstruktur, Utbildningsstyrelsen, Studentexamensnämndens kansli, Nationella centret för utbildningsutvärdering		

**Referat**

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte den 16 oktober 2015 en arbetsgrupp i syfte att bereda grundandet av ett nytt ämbetsverk inom ministeriets verksamhetsområde så att ämbetsverket ska kunna inleda verksamheten den 1 januari 2017. Lagen om Utbildningsstyrelsen (564/2016) överlämnades till riksdagen den 29 juni 2016 och trädde i kraft den 1 januari 2017. Den 11 maj 2016 kompletterade ministeriet arbetsgruppens uppdrag genom att den också skulle bereda en sammanslagning av Studentexamensnämnden och Nationella centret för utbildningsutvärdering med det nya ämbetsverket den 1 januari 2018.

Arbetsgruppen har utarbetat sitt förslag med utgångspunkt i de principer den tillägnat sig som varit i bruk i projekten för att reformera centralförvaltningen (KEHU) och för utredandet av ämbetsverksstrukturen inom central- och regionalförvaltningen (VIRSU). Utgångspunkten för arbetsgruppens beredning har varit att den föreslagna ämbetsverksmodellen ska skapa tillräckliga synergieffekter samtidigt som den tryggar att Studentexamensnämnden respektive Nationella Centret för utvecklingsutvärdering också framöver bevarar sin oavhängighet i den verksamhet som de bedriver.

Arbetsgruppen föreslår att Nationella centret för utbildningsutvärdering och Studentexamensnämnden överförs till Utbildningsstyrelsen så att de bildar separata enheter inom ramen för Utbildningsstyrelsens organisation.

Enligt förslaget ska bestämmelser om verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering respektive Studentexamensnämndens kansli också framledes ingå i speciallagstiftning som gäller dessa enheter.

Därtill förslås att både Nationella centret för utbildningsutvärdering jämte det utvärderingsråd som verkar i anslutning till centret och Studentexamensnämnden jämte nämndens kansli också framöver ska sköta sina respektive uppgifter i egenskap av oavhängiga myndigheter och självständigt fatta beslut om genomförandet av utvärdering av utbildningar respektive anordnade av studentexamen i enlighet med gällande lagstiftning samt, i fråga om utbildningsutvärdering, därtill i enlighet med den utvärderingsplan som godkänts av undervisnings- och kulturministeriet

De administrativa och stödtjänster som behövs för den verksamhet som bedrivs vid respektive separat enhet ska enligt förslaget skötas centralt inom Utbildningsstyrelsen.

Budgetanlagen för Nationella centret för utbildningsutvärdering och för Studentexamensnämnden ska enligt förslaget anvisas ett nytt moment i statsbudgeten för 2018. Momentet föreslås heta: "Driftskostnader för ämbetsverken i anslutning till Utbildningsstyrelsen".

I arbetsgruppens förslag ingår två reservationer.

<b>Förläggare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>

## Description sheet

Published by	Ministry of Education and Culture		31.1.2017
Authors	Working group for the establishment of a new agency in the Ministry of Education and Culture's administrative area		
Title of publication	National Education Evaluation Centre and Matriculation Examination Board to become part of the Finnish National Agency for Education		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:4		
Register number	35/040/2015	Subject	Education
ISBN PDF	978-952-263-450-4	ISSN (PDF)	1799-0351
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-450-4		
Pages	36	Language	Finnish
Keywords	Agency structure, Finnish National Agency for Education, Office of the Matriculation Examination Board, National Education Evaluation Centre		

**Abstract**

On 16 October 2015, the Minister of Education and Culture established a working group to prepare for the setting up of a new agency that was to be established, so that the agency could begin operations on 1 January 2017. The Finnish National Agency for Education Act (564/2016) was adopted on 29 June 2016 and entered into force on 1 January 2017. The Minister of Education and Culture extended the working group's mandate on 11 May 2016 to prepare the mergers of the National Education Evaluation Centre and Matriculation Examination Board into the new agency on 1 January 2018.

The working group drew up its proposals taking the development principles embodied in the KEHU and VIRSU projects as their starting point. The starting point for the preparation was that the government agency model presented must enable the creation of sufficient synergy advantages and simultaneously ensure the functional independence of the Matriculation Examination Board and the National Education Evaluation Centre.

The working group proposes that the National Education Evaluation Centre and the Office of the Matriculation Examination Board be transferred into the National Agency for Education so that they become separate units within the agency.

The operations of the National Education Evaluation Centre and the Office of the Matriculation Examination Board will continue to be regulated under specific legislation relating to them.

The National Education Evaluation Centre and the Evaluation Council and Higher Education Evaluation Committee that operate within it, as well as the Matriculation Examination Board and the Board's office, will continue to function as independent agencies. The National Education Evaluation Centre and the Evaluation Council and Higher Education Evaluation Committee will continue to make decisions on the evaluation of educational programmes in accordance with the legislation and the evaluation plan approved by the Ministry of Education and Culture. The Matriculation Examination Board and the Board's office will continue to be responsible for the administration of the matriculation exams in accordance with the legislation.

The administrative and support services required by the separate units would be managed centrally within the National Agency for Education.

The budget allocations for the National Education Evaluation Centre and the Matriculation Examination Board would be a new item in the State Budget in the 2018 budget. The item heading would be "Operating costs for agencies working within the National Agency for Education"

The report of the working group includes two dissenting opinions.

Publisher	Ministry of Education and Culture, Finland
Distributed by/ publication sales	Distribution by: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>





# Sisältö

<b>Opetus- ja kulttuuriministeriölle .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Nykytila .....</b>	<b>13</b>
1.1 Lainsäädäntö .....	13
1.2 Hallinnollinen nykytila .....	13
1.3 Nykytilan arviointi .....	17
<b>2 Työryhmän esitys .....</b>	<b>21</b>
2.1 Lainsäädännölliset vaikutukset .....	22
2.2 Hallinnolliset vaikutukset .....	23
2.3 Taloudelliset vaikutukset .....	25
2.4 Henkilöstövaikutukset .....	26
2.5 Jatkotyö .....	26
<b>Liitteet</b>	
Liite 1. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Arviointineuvoston sekä Ylioppilastutkintolautakunnan ja sen kanslian nykyiset tehtävät .....	27
Liite 2. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen eriävä mielipide .....	29
Liite 3. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian eriävä mielipide .....	32



## OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Hallitusohjelman mukaisesti keskushallinnon virastorakenteen uudistamista jatketaan välittömästi tukeutuen keskushallinnon uudistushankkeessa (KEHU) ja keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeessa (VIRSU) omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin. Keskushallinnon virastaselvityshanke ehdotti, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perustetaan uusi virasto, johon Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO ja Opetushallitus yhdistetään. Hanke ehdotti lisäksi Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittämistä Opetushallituksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 16.10.2015 työryhmän valmistelemaan toimialalle perustettavan uuden viraston perustaminen siten, että virasto voi aloittaa toimintansa 1.1.2017. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon vuosia 2016–2019 koskeva hallituksen päätös julkisen talouden suunnitelmasta. Muutos tuli toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Asettamispäätöksessä linjattiin, että Ylioppilastutkintolautakunta ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus yhdistetään uuteen virastoon 1.1.2018.

Laki Opetushallituksesta (564/2016) annettiin 29.6.2016 ja tuli voimaan 1.1.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö täydensi työryhmän toimeksiantoa 11.5.2016 siten, että sen tehtäväksi tuli valmistella Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittäminen uuden viraston yhteyteen emovirastomallia soveltaen. Samalla täydennettiin työryhmän kokoonpanoa.

Tämä työryhmän esitys koskee Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittämistä Opetushallituksen yhteyteen. Työryhmä on laatinut ehdotuksensa pitäen lähtökohtana KEHU- ja VIRSU-hankkeissa omaksuttuja kehittämisperiaatteita. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että esitettävän mallin tulee mahdollistaa riittävien synergiahyötyjen syntyminen ja samanaikaisesti turvata Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnallinen riippumattomuus.

Työryhmä kokoontui 11.5.2016 päätetyssä, 30.8.2016 muutetussa ja täydennetyssä sekä 23.11.2016 täydennetyssä kokoonpanossa neljä kertaa. Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Kirsi Kangaspunta, jäsenenä kansainvälisten asiain johtaja Jaana Palojärvi (varapuheenjohtaja) ja lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, johtaja Samu Seitsalo ja toimialajohtaja Mikko Nupponen Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOsta, pääjohtaja Aulis Pitkälä ja hallintojohtaja Matti Lahtinen Opetushallituksesta, luottamusmies Arja-Sisko Holappa Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:stä, asiamies Aki Nieminen ja hänen tilalleen 30.8.2016 lähtien nimetty assistentti Tuula Tammi-Sirén Palkansaajajärjestö Pardia ry:stä, sopimustoimitsija Teija Wikman Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä, arviointineuvoston puheenjohtaja Tapio Huttula ja johtaja Harri Peltoniemi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta, pääsihteeri Kaisa Vähähyyppä ja tutkintosihteeri Hannele Suominen sekä hänen tilalleen 30.8.2016 lähtien nimetty erityisasiantuntija Thomas Vikberg Ylioppilastutkintolautakunnasta. Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin 30.8.2016 nimeämällä työryhmän jäseneksi johtaja Jari Rajanen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä 23.11.2016 pääjohtaja Olli-Pekka Heinonen. Työryhmän teknisenä sihteerinä toimi hallinnollinen avustaja Tarja Kurki opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmän työhön osallistui kutsuttuna asiantuntijana neuvotteleva virkamies Timo Moilanen valtiovarainministeriön rakenne- ja ohjausyksiköstä. Työryhmä kuuli valmistelun aikana myös taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentolaa ja erityisasiantuntija Jyrki Tanskasta sekä neuvotteleva virkamies Iiris Patosalmea opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 31.1.2017



Kirsi Kangaspunta



Olli-Pekka Heinonen



Arja-Sisko Holappa



Tapio Huttula



Matti Lahtinen



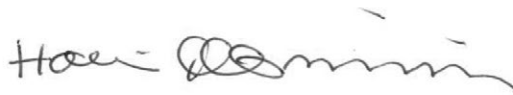
Mikko Nupponen



Eerikki Nurmi



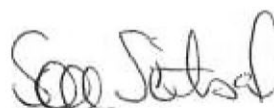
Jaana Palojarvi



Harri Peltoniemi



Jari Rajanen



Samu Seitsalo



Tuula Tammi-Sirén



Thomas Vikberg



Kaisa Vähähyyppä



Teija Wikman



# 1 Nykytila

## 1.1 Lainsäädäntö

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 1 §:n mukaan koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa on Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Arviointikeskus tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Arviointikeskuksen toimintaperiaatteista, henkilöstöstä ja arviointineuvostosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (1317/2013).

Lukiolain (629/1998) 18 §:n (478/2002) mukaan lukiokoulutuksen päätteeksi pannaan toimeen ylioppilastutkinto. Lukiolain (629/1998) 18 b §:n (766/2004) mukaan ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja tutkinnon toimeenpanosta vastaa ylioppilastutkintolautakunta. Ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005) 10 §:n mukaan ylioppilastutkintolautakunta kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Asetuksen 13 §:n (565/2012) mukaan ylioppilastutkintolautakunnalla on kanslia, joka hoitaa ja kehittää tutkinnon toimeenpanoa ja lautakunnan hallintoa. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian esimiehenä on pääsihteeri. Lisäksi lautakunnalla on tutkintosihteereitä ja muita virkamiehiä.

## 1.2 Hallinnollinen nykytila

### Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 1 §:n mukaan arviointikeskus toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Lain 3§:n mukaan arviointikeskuksessa on johtaja, joka johtaa keskuksen toimintaa ja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta. Valtioneuvosto nimittää johtajan. Johtaja ratkaisee arviointikeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei ole säädetty tai työjärjestyk-

sessä määrätty. Asetuksen (1317/2013) 5 §:n mukaan johtaja päättää arviointineuvostoa kuultuaan arviointien hankesuunnitelmasta sekä suunnittelu- ja arviointiryhmien kokoonpanosta, jos ei muuta ole säädetty sekä mahdollisen neuvottelukunnan asettamisesta.

Arviointikeskuksen yhteydessä toimii arviointineuvosto, joka seuraa ja kehittää arviointikeskuksen toimintaa. Arviointineuvosto osallistuu arviointikeskuksen strategiseen suunnitteluun, päättää laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä lausunnoista ja aloitteista sekä laatii esityksen arviointisuunnitelmasta ja sen muutoksista. Valtioneuvosto nimittää arviointineuvoston enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Arviointineuvoston yhteydessä voi toimia jaostoja, jotka opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää arviointineuvoston esityksestä. Arviointineuvoston yhteydessä toimii Korkeakoulujen arviointijaosto, joka päättää korkeakouluja koskevien arviointien hankesuunnitelmasta sekä suunnittelu- ja arviointiryhmien kokoonpanosta sekä laatu järjestelmien auditointien lopputulosten hyväksymisestä.

Arviointikeskus voi asettaa arviointiasian neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on edistää arviointikeskuksen ja sidosryhmien välistä yhteistyötä sekä arviointitiedon hyödyntämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy arviointisuunnitelman. Arviointisuunnitelma sisältää arvioitavat kohteet ja arviointien aikataulun.

Arviointikeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa arviointineuvostoa kuultuaan. Työjärjestyksellä määrätään arviointikeskuksen sisäisestä työnjaosta ja hallinnon järjestämisestä.

### **Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia**

Ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää ylioppilastutkintolautakuntaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän muita jäseniä yliopistoja, muita korkeakouluja ja Opetushallitusta kuultuaan. Lautakunta voi ottaa apujäseniä kokeiden laatimista ja arvostelua varten.

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian esimiehenä on pääsihteeri. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää pääsihteerin lautakuntaa kuultuaan. Muut virkamiehet nimittää pääsihteeri. ( 565/2012)

Ylioppilastutkintolautakunta hyväksyy ohjesäännön, jossa määrätään: 1) lautakunnan työskentelystä ja kokouksiin liittyvistä menettelytavoista; 2) puheenjohtajan, varapuheenjohtajien, pääsihteerin ja muun henkilökunnan tehtävistä sekä oikeudesta käyttää lautakunnan päätösvaltaa; sekä 3) muista tarpeellisista lautakunnan toimintaan kuuluvista



asioista. Ylioppilastutkintolautakunta hyväksyy koetehtävien ja kokelaiden vastausten sekä muun arkistoitavan aineiston säilyttämistä varten arkistolain (831/1994) mukaisen arkistonmuodostussuunnitelman.

Ylioppilastutkinnon järjestäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon piiriin. Kuitenkin Tasavallan presidentin asetus ylioppilastutkinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (433/2006) määrää Ahvenanmaan maakuntahallituksen suostumuksella, että ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevat hallintotehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa lukiolain (629/1998) 18 b §:ssä mainittu ylioppilastutkintolautakunta. Sopimusasetuksen nojalla ahvenanmaalaiset ylioppilastutkinnon suorittajat saavat saman pätevyyden kuin muut valtakunnallisen ylioppilastutkinnon suorittajat.

### **Henkilöstö ja hallinto- ja tukipalvelut**

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen henkilötyövuosien kokonaismäärä oli Kieku-järjestelmän mukaan 41 vuonna 2016. Vuoden 2016 lopussa tämän raportin valmistelua varten suoritettua kyselyssä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ilmoitti käyttävänsä sisäiseen hallintoon ja tukitoimintoihin kaksi henkilötyövuotta kokonaistyöajastaan. Sisäisen hallinnon ja tukitoimintojen osuus arviointikeskuksen kokonaistyöajasta oli arviointikeskuksen ilmoituksen mukaan siis noin 5 %.

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian henkilötyövuosien kokonaismäärä oli Kieku-järjestelmän mukaan noin 25 vuonna 2016. Vuoden 2016 lopussa suoritettua kyselyssä Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia ilmoitti kokonaistyöajasta käytettävän sisäiseen hallintoon ja tukitoimintoihin puoli henkilötyövuotta. Sisäisen hallinnon ja tukitoimintojen osuus kanslian kokonaistyöajasta olisi siten noin 2 %.

Hallinto- ja tukipalveluihin käytettävien henkilöresurssien määrittely on haasteellista. Tätä kuvaa hyvin se, että vuoden 2015 tilannetta kuvanneessa ja vuoden 2016 syksyllä päivitettyssä valtiovarainministeriön julkaisemassa keskushallinnon esiselvityksessä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ilmoittama hallintopalvelujen henkilötyövuosiosuus oli 10 % (3,7 htv).<sup>1</sup>

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia taas on ilmoituksessaan laskenut mukaan vain sen sisäiseen hallintoon ja tukitoimintoihin käytetyn työajan, joka palvelee kanslian omaa henkilökuntaa. Työaika, joka käytetään ylioppilastutkintomaksujen ja niiden mahdollisten palautusten käsittelyyn, ylioppilastutkintolautakunnan varsinaisille jäsenille ja apujäsenille

<sup>1</sup> Tarkemmin ks. VM 37/2016, s. 255 ja 258.

maksettavien palkkioiden käsittelyyn sekä jäsenten ja apujäsenten matkalaskujen käsittelyyn on jätetty kokonaan pois.

Edellisen perusteella sisäistä hallintoa tulkitaan virastoissa eri tavalla, eivätkä luvut ole keskenään vertailukelpoisia.

### **Määrärahat**

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen määrärahat ja Ylioppilastutkintolautakunnan ja sen kanslian määrärahat ovat valtion talousarviossa omilla toimintamenomomenteilla. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta hyväksyvät niille osoitettujen määrärahojen puitteissa laskut henkilöstölle järjestettävien tilaisuuksien menojen sekä normaalista poikkeavia edustusmenoja ja niihin verrattavia menoja lukuun ottamatta. Näiden menojen osalta laskut hyväksyy opetus- ja kulttuuriministeriön virkamies.

Ylioppilastutkintolautakunnan talouden erityispiirre ovat tutkintomaksut, jotka muodostavat valtaosan Ylioppilastutkintolautakunnan tuloista sekä jäsenten ja apujäsenten palkkiot ja matkalaskut, jotka muodostavat valtaosan menoista. Tutkintomaksut on tarkoitettu tutkinnon toimeenpanoon.

Koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta ovat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakkaita. Ne hyödyntävät toimialariippumattomissa ICT-palveluissa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria ja käyttävät valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteistä Kieku-järjestelmää.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta ovat molemmat osa opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoyksikköä, joka vastaa koko kirjanpitoyksikön maksuliikkeestä ja kirjanpidosta sekä laatii tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan<sup>2</sup>.

### **Toiminnan erityispiirteet**

Sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen, Arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointijaoston että Ylioppilastutkintolautakunnan ja sen kanslian toiminnassa korostuvat salassapitoa koskevat vaatimukset ja esteellisyttä koskevat hallintolain (434/2003) säädökset.

<sup>2</sup> Laki valtion talousarviosta (423/1988, muut 1096/2009) 12 a§

## 1.3 Nykytilan arviointi

### Valtion keskushallinnon kehittäminen

Hallituksen reformit uudistavat julkishallinnon rakenteita. Merkittävin uudistuksista on maa- kunta- ja sote-uudistus, jossa palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu siirretään kunnista 18 maakunnan vastuulle. Uudistuksen seurauksena julkisessa hallinnossa toimijoina tulevat olemaan kunnat, maakunnat ja valtio. Hallitus uudistaa myös valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoa sekä selvittää valtioneuvoston rakenteellisen uudistamisen vaihtoehtoja. Tämä valmistelu heijastuu myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimintaan.

Keskushallinnon uudistamisesta hallitusohjelmassa linjattiin, että virastorakenteen uudistamista jatketaan välittömästi tukeutuen keskushallinnon uudistushankkeessa (KEHU) ja keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeessa (VIRSU) omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin selkeästä rakenteesta ja ohjauksesta, valtakunnallisesta toimivallasta, asiakasnäkökulmasta, sähköisistä palveluista, kyvystä muutokseen ja riskienhallintaan sekä julkisen hallinnon yhteistyöhön asiakaspalvelussa.

Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke<sup>3</sup> tarkasteli erityisesti pienten virastojen tilannetta ja toimintaedellytyksiä. Hankkeen mukaan viraston pieni koko tuo sille haavoittuvuutta esimerkiksi osaamisen suhteen. Pienessäkin virastossa on oltava tietty määrä hallintoa. Kun virastojen toiminnassa on jouduttu ja joudutaan toteuttamaan säästöjä, niin ne voivat vain tiettyyn rajaan saakka kohdistua viraston sisäisen hallinnon tehostamiseen. Sen jälkeen mitä pienempi virasto on, sitä suuremmaksi sisäinen hallinto kasvaa suhteessa substanssityöhön. Osa sisäisistä hallinto- ja tukipalveluista voidaan jatkossa entistä tehostetummin tarjota konsernipalvelujen tuottajien toimesta, mutta niillä ei voi kattaa kaikkea hallinto- ja tukitoimintaa.

Virastonselvityshankkeen ehdotukset valtionhallinnon virastorakenteen uudistamiseksi jakautuivat kolmeen pääryhmään. Pienet virastot tulisi yhdistää toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi. Muista tulosohjatuista virastoista tulisi tehdä kirjanpitoyksiköitä. Erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot ehdotettiin liitettäväksi itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Muutosesitykset koskivat erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä oikeusministeriön hallinnonala, joissa virastoja on määrällisesti paljon ja osa niistä on kooltaan pieniä.

Hallitus käynnisti marraskuussa 2016 valtion keskushallintoa koskevan reformin. Keskushallinnon uudistamisen muutosohjelma (VM125:00/2016) on strategisesti kokoava uudistus,

3 Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, keskushallinnon virastorakenneselvitys VM 3/2015

jossa pyritään varmistamaan valtioneuvoston ja valtionhallinnon tuloksellinen toiminta tulevaisuuden digitaalisen hallinnon ohjauksessa ja toteuttamisessa. Ohjelmalla luodaan edellytyksiä kestäväälle uudistumiselle, kärkihankkeiden ja reformien läpiviennille sekä keskeytyksien korjaamiselle. Uudistuksessa kootaan yhteen hallituksen reformeissa ja kärkihankkeissa tehtyä uudistustyötä toimintatapojen, digitalisaation ja johtamisen muutosten näkökulmasta sekä kehitetään valtionhallinnon yhteisiä toimintatapoja ja johtamista.

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan virastot**

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakenne on syntynyt historiallisen kehityksen tuloksena vähitellen julkisen hallinnon laajentuessa. Toimintaympäristön muuttuessa ja niukkenevien resurssien oloissa hallinnonalan rakennetta on viime vuosina uudistettu muun muassa virastojen toimintoja uudistamalla, yhdistämällä ja muuttamalla toimintaa virastomuodosta muuhun olomuotoon kuten säätiöiksi. Ministeriön hallinnonalalla virastoja on edelleen suhteellisen paljon (vuoden 2017 alusta ministeriö ja 13 virastoa) ja niistä useat on perustettu tiettyä erityistehtävää varten.

Erityisesti julkisen talouden sopeuttamistoimet, valtionhallinnon toiminnan uudistuminen ja digitalisaatiokehitys edellyttävät, että myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toiminnot ja rakenteet uudistuvat. Virastojen toiminnan ja rakenteiden tulee vahvistaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, hallinnonalan toiminnan laatua ja kustannustehokkuutta sekä turvata kansalaisten palvelut asiakaslähtöisesti. Myös hallinnonalan virastojen yhteistyö ja selkeä työnjako tukevat hallinnonalan strategisen kokonaisnäkömyksen vahvistumista. Yhteisillä tuki- ja hallintopalveluilla voidaan saada aikaan toiminnan joustavuutta, resurssien liikkuvuutta, kustannussäästöjä ja mahdollistaa virastojen toiminnassa ydintoimintoihin keskittyminen.

Valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakenneselvityksessä esitettiin muun ohella, että Ylioppilastutkintolautakunta ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus liitetään Opetus-hallituksen yhteyteen.

Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen yhdistämisessä ehdotettiin sovellettavan emovirastomallia virastojen suuren riippumattomuusvaatimuksen vuoksi. Emovirasto tarjoaa liitettävälle virastolle hallinto- ja muita palveluita, mutta varsinainen substanssia koskeva päätöksenteko säilytetään liitettävässä organisaatiossa.

Virastorakenneselvityksessä todetaan, että tehtävien hoidon edellyttäessä erityistä riippumattomuutta, tulee riippumattomuus taata virastoa koskevassa erityislainsäädännössä. Malli edellyttää erityisjärjestelyjä koskien johtamista, taloudellisten resurssien käyttöä ja ministeriö-virasto -ohjaussuhdetta. Viraston riippumattomuutta voidaan vahvistaa

myös laittamalla sille osoitetut määrärahat erilliselle momentille ja tarvittaessa toiminnolle voidaan tehdä oma erillinen tulossopimus.

### **Opetushallituksen, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan talouden kehitys**

Vuosia 2017–2020 koskevan julkisen talouden suunnitelmaa koskevan hallituksen päätöksen perusteella Opetushallituksen, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan yhteenlasketut määrärahat vähenevät 36,3 miljoonasta eurosta 32,6 miljoonaan euroon vuodesta 2016 vuoteen 2020. Vähennys on noin 10 prosenttia vuoden 2016 määrärahatasoon verrattuna.

On arvioitu (HE 80/2016), että päätettyjen säästöjen toteuttaminen vanhalla virastorakenteella heikentäisi kaikkien virastojen toimintamahdollisuuksia merkittävästi ja saattaisi vaarantaa niiden ydintehtävien hoitamisen. Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn yhdistämisellä ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittämisellä syntyneeseen uuteen virastoon on tarkoitus mahdollistaa jo päätettyjen säästöjen toteuttaminen siten, että kaikkien virastojen ydintehtävien suorittaminen voidaan varmistaa tulevinakin vuosina. Tämä edellyttää sitä, että yhdistäminen toteutetaan niin, että synergiaetujen saaminen hallinto- ja tukipalveluista on kohtuullisella aikavälillä mahdollista.

Toisaalta Kansallisella koulutuksen arviointikeskuksella ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslialla on sellaisia tehtäviä, joiden luonteesta johtuen niiden asema suhteessa muihin virastoihin ja niitä ohjaaviin tai rahoittaviin tahoihin on rakennettava tavanomaista riippumattomammaksi. Ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön perusteissa todetaan, että ylioppilastutkinto kohdistuu paitsi yksittäisten kokelaiden päättöarviointiin, sen tehtävänä on myös toimia koulutuksen valtakunnallisena arviointitapana (HE 86/1997). Lisäksi ylioppilastutkinto toimii keskeisenä väylänä korkeakouluihin ja sen merkitystä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa ollaan lisäämässä. Kansallista koulutuksen arviointikeskusta koskevan lainsäädännön perusteissa todetaan, että koulutuksen riippumaton arviointiorganisaatio tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Riippumattomuudella tarkoitetaan arviointien menetelmien, organisoinnin, tulosten, johtopäätösten ja suositusten vapautta esimerkiksi oppilaitosten, ministeriön tai muiden asianosaisten vaikutuksesta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lakisääteisiä tehtäviä ovat laatujärjestelmien arvioinnit ja auditoinnit, oppimistulosten arvioinnit, teema- ja järjestelmäarvioinnit, arviointia ja laadunhallintaa koskeva järjestäjien tuki sekä koulutuksen arvioinnin kehittäminen.

## **Työryhmän asettaminen**

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 16.10.2015 (OKM/35/040/2015) työryhmän, jonka tehtäväksi tuli valmistella hallinnonalan uuden viraston perustaminen siten, että virasto voi aloittaa toimintansa 1.1.2017. Asettamispäätöksen mukaan Ylioppilastutkintolautakunta ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus yhdistetään emovirastomallia soveltaen uuteen virastoon 1.1.2018. Työryhmän tehtäviä ja kokoonpanoa täydennettiin tältä osin 11.5.2016.

Valtiovarainministeriö on jatkovalmistelussaan ottanut emovirastokäsitteen sijasta käyttöön termin hallintovirasto, jota myös tässä muistiossa jatkossa käytetään.

Valmistelussa on todettu tarpeelliseksi täsmentää, että organisaatio, jonka liittämistä Opetushallituksen yhteyteen valmistellaan, on Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia, joka ylioppilastutkintoa koskevan valtioneuvoston asetuksen mukaisesti hoitaa ja kehittää tutkinnon toimeenpanoa ja lautakunnan hallintoa ja jonka esimiehenä toimii pääsihteeri.

## 2 Työryhmän esitys

Työryhmä esittää, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirretään Opetushallituksen yhteyteen siten, että niistä muodostetaan Opetushallituksen organisaatiossa erillisyyksiköitä, joiden toiminnasta säädetään edelleen niitä koskevassa erillislainsäädännössä. Samalla Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirretään osaksi Opetushallituksen kirjanpitoyksikköä 1.1.2018. Erillisyyksiköiden toiminnan edellyttämät hallinto- ja tukipalvelut hoidettaisiin keskitetysti Opetushallituksessa.

Koulutuksen arviointineuvoston tai Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäviin tai näiden keskinäiseen yhteyteen tai työnjakoon ei esitetä muutoksia. Ylioppilastutkintolautakunnan tai Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tehtäviin tai näiden keskinäiseen yhteyteen ei esitetä muita kuin vähäisiä lautakunnan ja pääsihteerin työnjakoa selkeyttäviä muutoksia.

Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillisyyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa. Pääjohtaja allekirjoittaisi opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tehtävän tulossopimuksen ja vastaisi virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Pääjohtaja kävisi Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan ja Ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteerin kanssa vuosittain tulos- ja kehityskeskustelut erillisyyksiköiden tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä yhteisten hallinto- ja tukipalvelujen käytöstä.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja sen yhteydessä toimivat Arviointineuvosto ja Korkeakoulujen arviointijaosto sekä Ylioppilastutkintolautakunta ja lautakunnan kanslia hoitaisivat edelleen nykyiset tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina ja päättäisivät koulutuksen arvioinnin toteuttamisesta ja ylioppilastutkinnon järjestämisestä lainsäädännön ja

arvioinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisesti.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tai Ylioppilastutkintolautakunnan nykyisten toimintojen sijaintipaikkakuntiin ei esitetä muutoksia. Virastojen vuokrasopimusten päättyessä tehtävissä ratkaisuissa tulee huomioida valtion toimitilastrategian tavoitteet.

Opetushallitus tuottaisi Kansallisen koulutuksen arviointikeskukselle ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslialle hallinto- ja tukipalveluita myöhemmin kohdassa 2.2 kuvatulla tavalla.

Työryhmän ehdottama hallintovirastomalli mahdollistaa synergiahyötyjen saamisen ja asiantuntemuksen vahvistamisen virastojen hallinto- ja tukipalvelujen osalta. Samalla se mahdollistaa sen, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia voivat keskittyä jatkossa niiden lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen. Se, että virastot siirretään Opetushallituksen kirjanpitoyksikköön, tuottaa myös ministeriön hallinnointitehtäviin synergiaetua.

## 2.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Kansallista koulutuksen arviointikeskusta koskevaa lakia ja ylioppilastutkinnosta annettua valtioneuvoston asetusta muutettaisiin niin, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia sijaitsevat Opetushallituksen yhteydessä. Opetushallitusta koskevaa lakia muutettaisiin niin, että siihen lisättäisiin säädökset erillisyyksiköistä.

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laista poistettaisiin maininta työjärjestyksestä (7 §). Arviointikeskuksen johtaja päättäisi kuten nykyisin arviointikeskuksen sisäisestä työnjaosta ja henkilöstön tehtävistä arviointineuvostoa kuultuaan. Ylioppilastutkintoa koskevaa valtioneuvoston asetusta tarkennettaisiin niin, että pääsihteeri päättää kanslian sisäisestä työnjaosta ja henkilöstön tehtävistä.

Arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian henkilökunnan siirtymisestä Opetushallituksen palvelukseen säädettäisiin siirtymäsäädöksillä.

Oikeusministeriö selvittäisi Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, vaikuttaako Ylioppilastutkintolautakuntaa koskeva hallinnollinen muutos maakunnan osallistumiseen valtakunnalliseen ylioppilastutkintoon.



## 2.2 Hallinnolliset vaikutukset

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia toimisivat Opetushallituksen erillisyyksikköinä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia toimisivat edelleen viranomaisena siten, kun niistä on niitä koskevassa lainsäädännössä säädetty.<sup>4</sup>

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian toiminnallisesti riippumaton asema otettaisiin huomioon Opetushallituksen työjärjestyksessä.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tulostavoitteet määriteltäisiin erillisissä luvuissa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtaja ja Ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteeri osallistuisivat tulosneuvotteluun.

Opetushallitus hoitaisi hallintovirastona seuraavia Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian hallinto- ja tukipalveluja:

### 1. Henkilöstöasiat

- Tarkentavien virka- ja työehtosopimusten valmistelu ja sopiminen
- Em. sopimusten soveltaminen ja tulkinta sopimusten edellyttämällä tavalla (esim. arviointi- ja palkkaryhmät)
- Henkilöstöhallintoasioiden käytännön toteutus, kuten rekrytointiin, palkkaukseen ja muihin palvelussuhteen etuihin, vuosilomiin ja muihin virkavapauksiin, nimikirjanpitoon sekä palvelussuhteen päättymiseen liittyvät asiat
- Osaamisen kehittäminen, kuten yhteisten koulutusten ja henkilöstötilaisuuksien järjestäminen
- Työterveyshuoltoon, työsuojeluun ja työturvallisuuteen liittyvät asiat

### 2. Taloushallintoasiat (Opetushallitus ja sen alaisuudessa toimivat valtion oppilaitokset, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta muodostavat yhden kirjanpitoyksikön)

- Talouden ja toiminnan suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosessien ohjaus ja koordinointi
- Virastojen johdon laskentatoimi

<sup>4</sup> Viranomainen on laissa säädettyä tai lakiin perustuvaa päätösvaltaa tai muuta toimivaltaa käyttävä yksikkö tai toimielin. Asiasta riippuen viranomaisena voi toimia virasto, viraston osa tai viraston palveluksessa oleva yksittäinen virkamies. Viranomaisena voi toimia myös lautakunta, työryhmä, komitea tai muu toimielin.

- Kirjanpitoyksikön talous- ja palkkahallintoprosessien ohjaus ja taloussäännön valmistelu
- Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksilta ostettujen palvelujen hallinnointi ja asiakkuusprosessien ohjaus
- Kirjanpitoyksikön kirjanpito- ja maksuliiketehtävät ja palkkahallinto<sup>5</sup>
- Tilinpäätöksen laadinta
- Valtionavustushankkeiden ohjaus, yhteen sovittaminen ja taloustarkastus
- Valtionapujen takaisinperintä ja muut korjaavat toimenpiteet
- Maksullisen palvelutoiminnan suoritteiden hinnoitteluun liittyvät tehtävät

### **3. Toimitilapalvelut ja muut sisäiset palvelut**

- Vuokrasopimuksiin ja palvelusopimuksiin liittyvät asiat
- Kiinteistön turvallisuuteen ja käyttöön liittyvät asiat
- Hankinta-asiat
- Oikeudelliset asiat, kuten sopimusten valmisteluun ja tulkintaan liittyvät asiat

### **4. Tietohallintoasiat**

- Tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta ja systeemityömenetelmiä koskevat asiat
- Tietojärjestelmähankkeiden valmisteluun sekä ICT-palveluiden ja -laitteiden hankintaan, sopimuksiin ja ICT-toimittajien ohjaukseen liittyvät asiat
- Turvallisuusasiat, kuten valmiuteen ja tietoturvaan liittyvät asiat
- Virastojen sisäistä tietoteknistä infrastruktuuria, käyttöpalveluita ja viestintätekniikan palveluja koskevat asiat sekä niihin liittyvä Valtori-yhteistyö
- Asianhallintaa ja tiedon ohjausta koskevat asiat kirjaamo- ja arkistotoiminnot mukaan lukien

Edellä todettuihin keskitetysti hoidettaviin tehtäviin liittyvästä esittelystä sekä päätöksenteko- ja ratkaisuvallasta säädetään tai määrätään Kansallista koulutuksen arviointikeskusta koskevassa laissa, ylioppilastutkintoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa sekä Opetushallituksen työjärjestyksessä.

---

<sup>5</sup> Ylioppilastutkintolautakunnan osalta tutkintomaksut ja niihin liittyvä maksuliikenne sekä ulkopuolisten palkkionsaajien palkkiot ja matkakulut hoidetaan tästä poiketen edelleen Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian toimesta.

Opetushallituksen työjärjestyksessä ei määrittäisi Kansallista koulutuksen arviointikeskusta koskevassa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa eikä ylioppilastutkintoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa määriteltujen tehtävien ratkaisuvallasta tai valmistelusta Opetushallituksen hallintovirastona hoitamia hallinto- ja tukipalveluja lukuun ottamatta.

## 2.3 Taloudelliset vaikutukset

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittämällä Opetushallituksen yhteyteen ei tavoitella uusia säästöjä. Uudistuksesta ei myöskään aiheutuisi pysyvää määrärahan lisäystarvetta. Hallintovirastomallin toteuttaminen mahdollistaisi kummankin toimijan ydintoimintojen turvaamisen, kun toimintaa joudutaan sopeuttamaan jo päätettyihin menokehyksiin.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan vuokrasopimukset eivät kaikilta osin vastaa valtion toimitilastrategian tavoitteita, joten vuokratukstanuksissa on pidemmällä aikavälillä ja toimintojen kehittämisen myötä mahdollista saada säästöjä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Helsingin toimitilan vuokrasopimus on voimassa 30.4.2019 asti ja Jyväskylän toimitilojen vuokrasopimus kuuden kuukauden irtisanomisajalla toistaiseksi. Myös Ylioppilastutkintolautakunnan vuokrasopimus on voimassa kuuden kuukauden irtisanomisajalla toistaiseksi.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko Opetushallituksen ja erillisyyksiköiden laadunhallintaan liittyvissä tehtävissä päällekkäisyyttä, jonka poistaminen synnyttäisi säästöä.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan määrärahat siirrettäisiin uudelle valtion talousarvion momentille vuoden 2018 talousarviossa. Momentin nimeksi tulisi "Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintameno". Määrärahan jakautuminen Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle ja Ylioppilastutkintolautakunnalle eriteltäisiin momentin päätösosassa. Ehdotus uudeksi momentiksi noudattaisi yleistä tavoitetta pitää talousarvion rakenne yhtenäisenä ja momenttien määrä rajallisena. Lisäksi ehdotus turvaisi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan toimintaan osoitettavien määrärahojen läpinäkyvyyden valtion talousarviossa.

Opetushallitus jakaisi kohdassa 2.2 todetut hallinto- ja tukipalvelujen kustannukset yhteisesti sovittavien jakoperusteiden mukaisesti. Lähtökohtana on, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tai Ylioppilastutkintolautakunnan nykyisten hallintopalvelujen todelliset kustannukset eivät toteutettavan hallinnollisen uudistuksen vuoksi kasva.

## 2.4 Henkilöstövaikutukset

Vuoden 2018 alusta siirrettäisiin Opetushallituksen yhteyteen koko Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian henkilöstö.<sup>6</sup>

Muutoksissa noudatetaan valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Opetushallituksen yhteyteen siirtyvien virkamiesten palkkausten osalta sovellettaisiin 1.1.2018 lukien Opetushallituksen tarkentavaa virkaehtosopimusta, mikäli palkkausjärjestelmästä on sovittu. Muussa tapauksessa henkilöstö siirtyy Opetushallitukseen euromääräisin palkoin. Siirtyvän henkilöstön palkkataso turvattaisiin siten, kuin siitä on sovittu valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksessa.

## 2.5 Jatkotyö

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelisi siirron edellyttämän hallituksen esityksen eduskunnalle vuoden 2017 kevätistuntokauden aikana. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan toimintamenoja koskevan uuden momentin valmistelu toteutettaisiin vuoden 2018 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä keväällä 2017.

Opetushallitus valmistelisi viraston työjärjestykseen tehtävät muutokset yhteistyössä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanssa.

Valtion virka- ja työehtosopimuksessa sovitun mukaisesti palkkausjärjestelmän valmistelu aloitetaan asianomaisten työnantajaviranomaisten ja palkansaajajärjestöjen kesken osana muutoksen muuta valmistelua mahdollisimman pian sen jälkeen kun organisaatiomuutoksesta on hallitustasolla päätetty.

<sup>6</sup> Yhteensä 41 henkilötyövuotta (42 virkamiestä) Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (Helsinki 33 htv ja Jyväskylä 8 htv) ja Ylioppilastutkintolautakunnan kansliasta 25 henkilötyövuotta (28 virkamiestä).

## LIITE 1.

KANSALLISEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUKSEN JA ARVIOINTINEUVOSTON  
SEKÄ YLIOPPILASTUTKINTOLAUTAKUNNAN JA SEN KANSLIAN NYKYISET TEHTÄVÄT

	OKM	Arviointineuvosto ja korkeakoulujen arviointijaosto	Arviointikeskus	Johtaja	OKM	YTL	Kanslia	Pääsihteeri
Substanssi	Hyväksyy arviointisuunnitelman	Osallistuu arviointikeskuksen strategiseen suunnitteluun, päättää laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista, laatii esityksen arviointisuunnitelmasta, korkeakoulujen arviointijaosto päättää korkeakouluja koskevien arviointien hankesuunnitelmasta ja laatujärjestelmien auditointien lopputuloksen hyväksymisestä	Toteuttaa arviointeja koulutuksen arviointisuunnitelman mukaisesti, tekee oppimistulosten arviointeja, tukee järjestäjiä ja korkeakouluja ja arviointia ja laadunhallintaa koskevilla asioilla, kehittää koulutuksen arviointia	Johtaa keskuksen toimintaa ja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta, päättää arviointien hankesuunnitelmasta pl. korkeakoulut	Tekee YTL:n kanssa tulossopimuksen (OKM:n ylijohtaja ja YTL:n puheenjohtaja ja pääsihteeri allekirjoittavat)	Vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta. Antaa määräyksiä kokeiden sisällöstä, koejärjestelyistä ja kokeiden arvoselusta. Kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä OPH:n kanssa	Hoitaa ja kehittää tutkinnon toimeenpanoa ja lautakunnan hallintoa	Johtaa kansliaa
Organisoituminen				Päättää arviointineuvostoa kuuluttuaan arviointikeskuksen työjärjestyksestä, jossa määrätään sisäisestä työnjaosta ja hallinnon järjestämisestä		Hyväksyy ohjesäännön, jossa määrätään lautakunnan työskentelytavoista ja kokouksista, puheenjohtajan, vpjien, pääsihteerin ja muun hlökunnan tehtävistä ja päätösvallosta		
Taloushallinto	Hyväksyy johtajan ulkomaan matkamääräykset, henkilöstölle järjestettävien tilaisuuksien menot ja edustusmenot ja vastaavat			Päättää toiminta- ja taloussuunnitelmista, vastaa toiminnan tuloksellisuudesta, tavoitteiden saavuttamisesta ja arviointisuunnitelman toteutumisesta, vastaa sisäisestä, tarkastuksesta, asiakirjahallinnosta ja riskien hallinnasta, allekirjoittaa sopimukset ja työmääräykset TJ	Hyväksyy pääsihteerin ulkomaan matkamääräykset, henkilöstölle järjestettävien tilaisuuksien menot ja edustusmenot ja vast.	Puheenjohtaja johtaa ja valvoo YTL:n toimintaa ja taloutta, päättää yhdessä pääsihteerin kanssa periaatteellisesti ja taloudellisesti tärkeistä sopimuksista ja hankinnoista OS		Hyväksyy lautakunnan koulujen maksatuksen, päättää yhdessä puheenjohtajan kanssa periaatteellisesti ja taloudellisesti tärkeistä sopimuksista ja hankinnoista OS

	OKM	Arviointineuvosto ja korkeakoulujen arviointijaosto	Arviointikeskus	Johtaja	OKM	YTL	Kanslia	Pääsihteeri
Virat				Päätää viroista		Puheenjohtaja päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta yhdessä pääsihteerin kanssa OS		Päätää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta yhdessä puheenjohtajan kanssa OS
Palkkaus	Päätää johtajan palkkauksesta			Päätää palkkauksesta	Päätää pääsihteerin palkkauksesta	Puheenjohtaja vahvistaa kanslian henkilöstön hlökohtaisen palkanosan ja vaativuusluokan OS		Esittää hlökohtaisen palkanosan ja vaativuusluokan arviointiryhmän ehdotuksen saatuaan OS
Nimittäminen	VN nimittää arviointineuvoston ja johtajan, OKM nimittää korkeakoulujen arviointijaoston, myöntää johtajalle virkavapauden	Valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, korkeakoulujen arviointijaosto nimittää korkeakouluarviointien suunnittelu- ja arviointiryhmät		Nimittää arviointineuvostoa kuultuaan suunnittelu- ja arviointiryhmät pl. korkeakouluarviointien ja neuvottelukunnan. Nimittää henkilöstön, päättää nimikkeistä, toimenkuvista ja sijaisuuksista	Nimittää lautakunnan ja puheenjohtajan, nimittää pääsihteerin kuultuaan lautakuntaa, myöntää pääsihteerille virkavapauden	Nimittää lautakunnan varapuheenjohtajat ja apujäsenet		Nimittää kanslian virkamiehet
				Myöntää virkavapaudet, lomat, loman vaihtamisen vapaaksi TJ		Puheenjohtaja myöntää yli 3 kk virkavapaudet yhdessä pääsihteerin kanssa OS		Myöntää enint. 3 kk virkavapauden, yli 3 kk virkavapauden yhdessä puheenjohtajan kanssa OS

Taulukkoon merkitty OS/TJ siltä osin kuin työnjako/tehtävä perustuu YTLn hyväksymään ohjesääntöön/KARVIN työjärjestykseen

31.1.2017

**KANSALLISEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUKSEN JA YLIOPILASTUTKINTOLAUTAKUNNAN  
LIITTÄMINEN OPETUSHALLITUKSEN YHTEYTEEN TYÖRYHMÄMUISTIO 31.1.2017****Eriävä mielipide**

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) esittää eriävänä mieltä piteenään, että Opetushallituksen yhteyteen liittymisen valmistelutyö ei ole toteutettu koulutuksen arviointityön tarpeiden lähtökohdista. Arviointitoiminnan kansallisen ja kansainvälisen uskottavuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että arvioinnin riippumattomuus ja päätöksenteko turvataan. Muistion kuvaama järjestely ei täytä näitä tavoitteita. Se ei myöskään täytä VIRSU-hankkeessa haettuja säästötavoitteita. Pikemminkin järjestely vaarantaa arviointitoiminnan resurssit ja näin osaltaan myös riittävän laaja-alaisen ja kattavan arviointitoiminnan maassa. Karvin hallinto- ja tukipalveluiden kustannukset uhkaavat nousta huomattavasti nykyisestä alhaisesta tasosta. Muistion kuvaamassa ehdotuksessa Karvi toimisi käytännössä Opetushallituksen yksikkönä ja esimerkiksi Karvin henkilöstön asema ja osaamisen uudistaminen vaarantuu.

**Esitetyn mallin periaatteelliset ongelmat**

Keskeiset ongelmat esitetystä mallista liittyvät Karvin itsenäisyyteen, päätöksenteon riippumattomuuteen, uskottavuuteen koko koulutusjärjestelmän arvioijana ja Karvin johtajan mahdollisuuksiin toimeenpanna arviointineuvoston valmisteleva arviointisuunnitelma.

Asia, jota muistiossa ei pohdita juuri lainkaan, liittyy Karvin uskottavuuteen koko koulutusjärjestelmän arvioijana. Koulutuksen arviointitoiminnan kansallinen ja kansainvälinen uskottavuus edellyttää, ettei arviointitoimijan riippumattomuutta voida kyseenalaistaa. Oppimistulosten arvioinnin sekä perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen arvioinnin osalta mallin myötä siirryttäisiin tilanteeseen, jossa oppimistulosten ja koulutuksen arvioitsija olisi hallinnollisesti osa viranomaistoimijaa, Opetushallitusta, joka on kansallisesti keskeinen koulutuksen kehittäjä. Opetushallitus mm. antaa perus- ja toisen asteen koulutuksen opetussuunnitelmien perusteet ja ohjaa opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien toimintaa. Näin ollen myös sen päätökset ja linjaukset ovat osa koulutusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämistä. Arviointitoiminnan riippumattomuuden ja uskottavuuden kannalta asetelma olisi mahdoton. Karvin on kyettävä arvioimaan riippumattomasti koko koulutusjärjestelmän toimivuutta, siis myös Opetushallituksen vastuulla olevia toimintoja. Hallintovirastomalli estäisi tämän tehtävän uskottavan toteuttamisen.



Korkeakouluille Karvin kansainvälinen status riippumattomana ja luotettavana arviointitoimijana, joka täyttää eurooppalaiset kriteerit korkeakoulujen laatu järjestelmien auditoinnissa (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area), on erittäin tärkeä. Esitetty uudistus uhkaa johtaa siihen, että Karvi poistetaan virallisesti hyväksytyjen korkeakoulutuksen auditointien rekisteristä (The European Quality Assurance Register for Higher Education). Tällöin se menettää toimintaedellytyksensä hyväksyttynä korkeakoulujen auditoinnissa Suomessa ja kansainvälisesti. Samaan tapaan kaikki koulutuksen kehittäjät tarvitsevat luotettavaa, laadukasta, riippumatonta, ajantasaista arviointitietoa oman toimintansa kehittämiseen.

Karvin näkemyksen mukaan nämä ongelmat voidaan välttää vain säilyttämällä Karvi itsenäisenä virastona tai luomalla uusi itsenäinen arviointi- ja laadunvarmistusvirasto. Karvi ja Ylioppilastutkintolautakunta (YTL) ovat esittäneet Valtioneuvostolle 21.12.2016, että vaihtoehtona esitykselle liittämistä Opetushallitukseen niiden toiminnoista rakennetaan uusi itsenäinen arviointi- ja laadunvarmistusvirasto. Tähän virastoon voitaisiin koota myös muu ohjausjärjestelmästä riippumatonta asemaa edellyttävä koulutuksen ennakointi- ja seuranta toiminta. Näin turvataisiin arvioinnin riippumaton asema ja kyettäisiin tuottamaan myös muuta koulutuksen kehittämisessä ja koulutuspoliittisessa päätöksenteossa tarvittavaa ennakointi- ja seuranta tietoa. Uusi arviointitehtäviin ja laadunvarmistukseen erikoistunut virasto täyttäisi myös VIRSU-hankkeessa esitetyn noin 100 henkilötyövuoden kokovaatimuksen.

### **Ongelmat esityksen toteutuksessa**

Muistiossa todetaan sivulla 10 seuraavasti: "Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillis-yksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa."

Karvin toiminta ei käytännössä ole itsenäistä ja riippumatonta, jos Opetushallituksen pääjohtaja voi esimerkiksi päättää Karvin henkilöstön tehtävien vaativuustasoista, ratkaista erimielisyydet palkkauksen henkilökohtaisesta osasta, hyväksyä pitkät virkavapaat tai antaa täyttöluvan arviointikeskuksen rekrytointeihin. Muistio jättää nämä kysymykset ratkaisematta, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että ratkaisuvallta on Opetushallituksen pääjohtajalla. Tämän ratkaisuvallan siirtäminen ei ollut Opetushallituksen yhteyteen siirtymistä valmistelevan työryhmän tehtävä, vaan tarkoitus oli turvata arviointitoiminnan jatkuvuus tukeutumalla Opetushallituksen tuki- ja palvelutoimintoihin. Muistiota tulisi tarkentaa kaventamalla Opetushallituksen pääjohtajan kokonaisvastuuta erillisyyksiöiden osalta ja kirjaimella tarkemmin Karvin johtajan ratkaisuvallan sisäisiin asioihin.



31.1.2017

D/27/00.00.03./2014

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ei hyväksy työryhmän esitystä siitä, että Opetushallituksen pääjohtaja kävisi tulossopimusneuvottelut ja allekirjoittaisi tulossopimuksen opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa myös Karvin osalta. Myöskään pääjohtajan kanssa käytävät tulos- ja kehityskeskustelut erillisyyksiköiden tavoitteista ja niiden toteutumisesta eivät ole hyväksyttäviä kun kysymyksessä on riippumaton myös Opetushallituksen toimialaa arvioiva arviointiviranomainen. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) perusteluissa todetaan, että arviointikeskuksen riippumattoman aseman korostamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja arviointikeskuksen välillä ei oteta käyttöön tulossopimusmenettelyä vaan opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa arviointitoiminnan tuloksellisuutta arviointisuunnitelman avulla. Arviointitoiminnan riippumattomuus edellyttää tämän periaatteen kunnioittamista ja käytännön jatkumista.

KANSALLINEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUS



Tapio Huttula  
arvointineuvoston puheenjohtaja



Aila Korpi  
luottamusmies Juko ry



Harri Peltoniemi  
johtaja



Matti Kajaste  
varaluottamusmies Juko ry



### Eriävä mielipide

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan keskushallinnon virastorakennetta uudistetaan tukeutuen aikaisempiin keskushallinnon uudistushankkeisiin. Allekirjoittaneet ovat toimineet Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian edustajina työryhmässä *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan uuden viraston perustaminen*, joka on valmistellut Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittämistä Opetushallituksen yhteyteen 1.1.2018 alkaen. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian puolesta esitämme kunnioittavasti työryhmän loppuraporttiin eriävän mielipiteemme.

Vastoin sitä mitä työryhmän esityksessä todetaan, ehdotettu malli muuttaisi Ylioppilastutkintolautakunnan asemaa merkittävästi. Kyseessä olisi erittäin suuri muutos Ylioppilastutkintolautakunnan ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian keskinäiseen yhteyteen. Uudistuksen keskeinen tulos olisi, että valta päättää ylioppilastutkinnon kehittämisestä siirtyisi asiantuntijaelimenä toimivalta Ylioppilastutkintolautakunnalta Opetushallitukselle. Malli vaarantaisi myös tutkinnon asiakaslähtöisen toimeenpanon.

---

Ylioppilastutkintolautakunnan osalta työryhmän esityksen toteutusmalli on erottaa varsinainen valtioneuvoston nimittämä Ylioppilastutkintolautakunta sitä palvelevasta Ylioppilastutkintolautakunnan kansliasta. Tämän toteutustavan avulla pyritään siihen, että uudessa virastorakenteessa Ylioppilastutkintolautakunta säilyisi riippumattomana lautakuntana ja vain sitä palveleva kanslia ja sen virkamiehet siirtyisivät Opetushallituksen alaiseen erillisyyksikköön. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tulossopimus tulisi osaksi Opetushallituksen tulossopimusta ja kanslian esimiehenä toimiva pääsihteeri saisi osallistua tulosneuvotteluihin. Ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtajaa ei työryhmän esitys mainitse kertaakaan, ei edes tulosneuvottelukohdassa. Ylioppilastutkintolautakunnan määrärahat siirrettäisiin sen uuden aseman mukaan nimeytylle valtion talousarvion momentille ”Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot”.

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian näkökulmasta tämä lautakunnan ja kanslian erottaminen toisistaan tuntuu keinotekoiselta. Nykyinen Ylioppilastutkintolautakunnan ohjesääntö on muodostettu siten, että se kattaa sekä lautakunnan että kanslian järjestäytymisen sekä molempien vastuut ja tavoitteet. Lautakunnan ja kanslian vastuiden ja tavoitteiden on katsottu nivoutuvan niin elimellisesti yhteen, ettei niiden erottamista toisistaan ole nähty tarpeelliseksi, päinvastoin. Esimerkiksi lautakunnan nimenkirjoitusoikeus on yhdessä puheenjohtajalla ja pääsihteerillä. Meille on edelleen epäselvää, tarkoitetaanko uudessa talousarvion momentissa mainittu Opetushallituksen yhteydessä toimivalla viranomaisella lautakuntaa vai kansliaa ja kumman toimintamenot momentilla ovat. Nykyisin pääsihteeri hallinnoi Ylioppilastutkintolautakunnan varoja lautakunnan päätösten ja tulossopimuksen mukaan. Onko jatkossa tarkoitus, että



pääsihteeri vastaa taloudesta Opetushallituksen pääjohtajalle voimatta kuitenkaan vaikuttaa lautakunnan toimintaan?

Keskeinen meitä huolestuttava kysymys on, mitä tarkoittaa se, että Ylioppilastutkintolautakunnan kanslialla on omat tulostavoitteet, jotka ovat erillään Ylioppilastutkintolautakunnan tavoitteista? Miten lautakunta voisi vastata lakisääteisestä tehtävästään ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta<sup>1</sup>, jos Opetushallituksen pääjohtaja käy pääsihteerin kanssa vuosittain tulos- ja kehityskeskustelut kanslian tavoitteista eikä lautakunta tai sen puheenjohtaja ole näissä neuvotteluissa missään roolissa?

Esitetyn mallin valtasuhteissa Opetushallituksen pääjohtaja ohjaisi lautakuntaa pääsihteerin ja kanslian kautta. Nykyisissä valtasuhteissa opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä lautakunta johtaa ja kehittää ylioppilastutkintoa, jota pääsihteeri ja kanslia panevat toimeen. Ylioppilastutkintolautakunta ei enää jatkossa johtaisi ja valvoisi lautakunnan tai kanslian toimintaa ja taloutta. Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu toiminnan tuloksellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Tulohajautuksen siirtyminen Opetushallitukselle siirtäisi käytännössä sille vallan päättää tutkinnon kehittämisestä. Tällöin ei voi puhua riippumattomasta tutkinnosta.

Olemme työryhmässä esittäneet, että Ylioppilastutkintolautakunnalle on tarpeen tehdä oma erillinen tulossopimus opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tämän tulossopimuksen allekirjoittaisi myös Ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtaja. Tämä olisi täysin työryhmätyön perustana olleen Keskushallinnon uudistus -hankkeen mukaista. Hankkeessa todetaan, että mikäli toiminnan edellyttämä riippumattomuusvaatimus on erityisen suuri, niin toiminnolle voidaan tehdä oma erillinen tulossopimus.

---

Työryhmän esityksestä saa kuvan, että Ylioppilastutkintolautakunta olisi veloitettu hankkimaan esityksessä mainitut hallintopalvelut Opetushallitukselta. Koskeeko tämä myös tietohallintoasioita, jotka liittyvät suoraan tutkinnon toimeenpanoon, kuten koejärjestelmän, tutkintorekisterin ja sähköisen asioinnin kehittämiseen?

Olemme paraikaa keskellä murrosta, jossa koko ylioppilastutkinnon toimeenpano digitalisoituu. Muutosta on toteutettu kokonaisuutena, jossa palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti yhteistyössä käyttäjien kanssa. Digitalisoinnin myötä kanslian henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat on ajantasaistettu, eikä kanslian osaamisen kehittämistä voi ulkoistaa palveluksi, joka hankitaan hallintovirastolta. Asianhallintapalvelumme on myös juuri sähköistetty ja lukiot ovat oppineet käyttämään niitä. Kansliassa toimii lukioiden apuna tukitiimi niin koejärjestelmän käyttöä kuin sähköistä asiointiakin varten.

---

<sup>1</sup> Lukiolaki (13.8.2004/766) 18b § mom. 1





Mikäli tietojärjestelmähankkeiden valmistelu sekä ICT-toimittajien ohjaukseen liittyvät asiat siirtyvät Opetushallitukselle, tarkoittaa se käytännössä tutkinnon sähköistämiprojektin siirtämistä Opetushallituksen alaisuuteen. Jos tutkinto on digitaalinen, ja Opetushallituksen vastuulla on tietohallinto, niin mihin kaavailtua erillisyyksikköä tarvitaan? Onko todella tarkoitus, että Opetushallituksen vastuulla on jatkossa kehittää esimerkiksi suullista kielikoetta ja uusia tehtävä- ja aineistotyyppisiä tutkintoon?

Ylioppilastutkintolautakunta on jo ulkoistanut toimialariippumattomat hallintopalvelunsa valtion konserniohjauksen mukaisesti. Ehdotettu uudistus lisäisi väliportaan kanslian ja *Valtion tietojärjestelmäkeskus Valtorin* sekä *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen* väliin. Huolestuu, että tämä järjestely synergiaetujen sijaan kasvattaisi uuden organisaation sisäistä hallintoa. Kuten työryhmän esityksestä voi lukea, olemme nykytilanteessa kyenneet vähentämään sisäisen hallintomme minimiin.

Työryhmän asettamispäätöksen mukainen virastojen yhdistymisaikataulu on sähköiseen tutkintoon siirtymisen kannalta pahin mahdollinen. Aikataulun ongelmat on tuotu esille hyvissä ajoin useaan kertaan myös työryhmälle. Tutkinnon toimeenpano on erittäin pitkälle hiottu instrumentti, jossa jokaisen virkamiehen tehtävä on tarkkaan aikataulutettu. Meidän pitäisi tänä vuonna tuottaa ja koodata kahdella kielellä virheettömästi suuri määrä uudenlaisia sähköisiä kokeita ja varakokeita, tuottaa myös mittava määrä paperikokeita, ottaa uusi ylioppilastutkintorekisteri käyttöön ja kehittää uusia sähköisiä asiointipalveluitamme ja koeympäristöä. Uuden ohjesäännön, työjärjestyksen, palkkajärjestelmän, uudenlaisen tulossopimuksen, hallintoviraston kanssa käytävien palveluhinnoitteluneuvottelujen ja muiden hallinnollisten uudistuksien läpi vieminen vaatii kanslian henkilökunnalta suurta työpanosta. On mahdotonta ennakoida, miten tämä tulee vaikuttamaan tutkinnon toimeenpanoon, mutta selvää on, että virheiden todennäköisyys ja digitalisoinnin viivästymisen vaara kasvaa merkittävästi.

---

Kaavailtu uudistus herättää huolta Ylioppilastutkintolautakunnan kansliassa. Meidän on vaikea ymmärtää, miksi meidät halutaan erottaa lautakunnasta ja mitä tavoitetta työryhmän ehdottama malli palvelee. Meidän on kaikessa kehittämistoiminnassamme mietittävä, miten se palvelee lukioita ja kokeilaita, eikä asiaa ole huomioitu työryhmän esityksessä lainkaan. Meitä ihmetyttää, miksi tehokkaammista malleista Keskushallinnon muutos -hankkeen tavoitteiden toteutumisesta ei olla suostuttu keskustelemaan.

Kuten Ylioppilastutkintolautakunnan johto on aiemmin ilmaissut (ks. *Vetoamus valtioneuvostolle - Riippumaton ja uskottava ylioppilastutkinto vaarantumassa*), nyt ollaan siirtymässä kohti tilannetta, missä norminantoviranomainen ja norminarviointiviranomainen toimisivat samassa virastorakenteessa. Arviointitoiminnan riippumattomuuden ja uskottavuuden kannalta asetelma olisi kyseenalainen.



Esitämme, että olisi tarkoituksenmukaisempaa edetä selvityksen *Yhdessä enemmän - Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta* (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6) mukaisesti kohti Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointiosaamisen ja arvioinnin riippumattomuuden turvaamista perustamalla erillinen arviointivirasto. Edut olisivat huomattavasti nykyistä suunnitelmaa paremmat ja toteuttaisivat kaikki Keskushallinnon muutos -hankkeelle asetetut tavoitteet.

Kaisa Vähähyppä

Pääsihteeri

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia

Thomas Vikberg

Erityisasiantuntija

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia

Ylioppilastutkintolautakunta on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, joka vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta sekä tutkinnon hallinnosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää ylioppilastutkintolautakunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ylioppilastutkinnon hallinnosta ja teknisestä toimeenpanosta vastaa ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Tällä hetkellä lautakunnassa on 26 jäsentä ja n. 400 apujäsentä. Kansliassa työskentelee 28 virkamiestä.

<http://www.ylioppilastutkinto.fi/>







Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN 978-952-263-450-4 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)